



AVIZ

**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru
completarea Legii cetățeniei române nr.21/1991**

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență pentru completarea Legii cetățeniei române nr.21/1991**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.238 din 21.07.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D659/21.07.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect completarea Legii cetățeniei române nr.21/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul instituirii necesității aplicării apostilei sau a supralegalizării anumitor categorii de acte prin care se dovedește îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege pentru acordarea sau, după caz, pentru redobândirea cetățeniei române.

Totodată, se are în vedere și reglementarea posibilității îndeplinirii procedurii de comunicare a ordinelor de acordare/redobândire a cetățeniei române prin mijloace electronice, la adresa de poștă electronică indicată de solicitant în cuprinsul cererii depuse.

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Menționăm că, potrivit dispozițiilor art.115 alin.(5) teza întâi și a doua din Constituția României, republicată, *„Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere”*.

Totodată, învederăm faptul că, în conformitate cu prevederile art.66 din Legea fundamentală:

„(1) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

(2) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc și în sesiuni extraordinare, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

(3) Convocarea Camerelor se face de președinții acestora”.

4. Semnalăm că proiectul nu este însoțit de avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului privind promovarea unui asemenea demers legislativ, astfel cum prevăd dispozițiile art.31 alin.(1) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, cu modificările ulterioare.

5. În ceea ce privește forma de reglementare aleasă, precizăm că nici preambulul și nici Nota de fundamentare nu cuprind elemente care să motiveze existența situației extraordinare și a urgenței reglementării care determină promovarea măsurilor pe calea delegării legislative prin ordonanță de urgență, astfel cum acestea sunt definite de art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, precum și de jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

Precizăm că, în raport cu prevederile art.115 alin. (4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare, menționarea doar a necesității emiterii unei ordonanțe de urgență fiind insuficientă.

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, de exemplu, **Decizia nr.1008/2009**, *„pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.”*. Totodată, Curtea, în jurisprudența sa, de exemplu în **Decizia nr.919/2011**, a statuat în mod constant că *„situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei "a căror reglementare nu poate fi amânată. (...) Pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative”*. De asemenea, prin **Decizia nr.214/2019**, Curtea a reținut că *„numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate”*.

În același sens, prin **Decizia nr.60/2020** Curtea a reținut că *„urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe”*.

Văzând Nota de fundamentare și preambulul proiectului, constatăm că acestea **nu detaliază elementele care conturează existența unei situații extraordinare, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale** menționate mai sus, ci cuprind exclusiv motivări ale **necesității** adoptării reglementărilor

De asemenea, nici din instrumentul de prezentare și motivare și nici din preambul nu rezultă **iminența** producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un interes public în lipsa adoptării acestei reglementări prin ordonanță de urgență, și nu pe calea procedurii obișnuite de legiferare.

Astfel, preambulul se referă la **necesitatea** creării unui cadru legislativ clar și previzibil în materie de cetățenie, prezentându-se situații statistice centralizate la nivelul anului 2020, care dovedesc necesitatea unor dispoziții care să prevadă posibilitatea comunicării actelor prin mijloace electronice. Totodată, este menționată **necesitatea** și utilitatea luării unor „măsuri de prevenire a riscurilor reprezentate de situațiile care ar putea duce la dobândirea în mod fraudulos a cetățeniei române, în baza unor documente false”, fără a se preciza care este situația extraordinară care a condus la creșterea respectivelor riscuri.

Or, așa cum a subliniat instanța de contencios constituțional în **Decizia nr.214/2019**, *„în condițiile în care jurisprudența Curții Constituționale a statuat, cu privire la conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării, apare cu evidență că situația extraordinară nu poate fi determinată de existența unui cadru legislativ neunitar, complex, imprevizibil, iar urgența măsurii nu poate fi justificată de nevoia îmbunătățirii acestui cadru sau de cea a armonizării legislației române cu cea europeană”*.

Precizăm că simpla afirmare a faptului că „neadoptarea de urgență a soluțiilor propuse în prezenta ordonanță de urgență ar avea un impact semnificativ asupra bunei funcționări a Autorității Naționale pentru Cetățenie și a procesului de dobândire/redobândire a cetățeniei române” nu este suficientă pentru a motiva recurgerea la această cale de reglementare.

În vederea evitării riscului existenței unor vicii de neconstituționalitate pentru nerespectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, se impune ca, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, **preambulul** ordonanței de urgență să fie completat, în sensul menționării elementelor care conturează existența situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, prin descrierea situației cuantificabile și obiective care se abate semnificativ de la obișnuit și care impune recurgerea la această cale de reglementare, precizându-se, totodată, efectele negative care s-ar produce prin neadoptarea soluțiilor legislative preconizate prin ordonanță de urgență

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

6. Sub rezerva observațiilor de mai sus, în ceea ce privește textul proiectului, semnalăm următoarele:

6.1. La **paragraful al treilea al preambulului**, pentru rigoarea exprimării, textul trebuie să debuteze cu termenul „Deoarece”.

Totodată, expresia „Legea nr.21/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare” trebuie înlocuită cu sintagma „Legea cetățeniei române nr.21/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare”. În continuare, referirea la acest act normativ va fi realizată fără a i se mai reda titlul.

6.2. La **partea introductivă a art.I**, pentru redarea corectă a intervenției legislative preconizate, expresia „se modifică și se completează” trebuie înlocuită cu sintagma „se completează”.

6.3. La **art.15¹**, astfel cum este propus la **art.I pct.1**, semnalăm că textul nu are în vedere situația în care, prin acte juridice adoptate la nivelul Uniunii Europene (cum ar fi Regulamentul (UE) 2016/1191 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 iulie 2016 privind promovarea liberei circulații a cetățenilor prin simplificarea cerințelor de prezentare a anumitor documente oficiale în Uniunea Europeană și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012) sau prin tratatele internaționale la care România este parte, a fost eliminată cerința aplicării apostilei sau a supralegalizării.

Propunem, de aceea, completarea corespunzătoare a textului.

6.4. La pct.2 al art. I, la textul propus pentru art.34¹ alin.(2), semnalăm o eroare de redactare în sintagma „care va care înlocui”. Se impune corectarea textului.

6.5. Precizăm că norma propusă pentru art.II, potrivit căreia prevederile art.15¹ din Legea nr.21/1991 - introduse prin prezentul proiect - „sunt aplicabile și cererilor pentru acordarea sau, după caz, redobândirea cetățeniei române, înregistrate la Autoritatea Națională pentru Cetățenie până la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență și aflate în curs de soluționare la această dată” nu poate fi adoptată, deoarece instituie o reglementare cu caracter retroactiv.

Prin urmare, se impune eliminarea din proiect a art.II, întrucât este contrar dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituție, potrivit cărora „*Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile*”.

6.6. Având în vedere intervențiile legislative preconizate prin prezentul proiect, dar și intervențiile deja suferite până în prezent de actul normativ de bază, recomandăm inserarea, în finalul proiectului, a unui articol distinct, care va fi marcat ca art.II, prin care să se dispună republicarea, cu următoarea redactare:

„**Art.II** - Legea cetățeniei române nr.21/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 576 din 13 august 2010, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu completările aduse prin prezenta ordonanță de urgență, va fi republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, după aprobarea acesteia prin lege, dându-se textelor o nouă numerotare.”.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr.585/21.07.2021